

「知る権利」

——その人権的性格についての私論——

寿 田 竜 輔

はじめに

人権は——人間がただ人間であるということのみもとづいて、当然にもっていると考えられる権利⁽¹⁾——と觀念しうるにせよ、それは生物学的意味の人間の発生とともににはじまったわけではけつしてなく、むしろ、そのような意味における人間が人間社会における最高の価値であるとする思想（いわゆるヒューマニズム）にもとづき、人類史上は西欧近世の段階にいたってようやくそれがほぼ確立したといえよう。⁽²⁾したがってまた、そのような人権が近代的憲法典に不可欠な人権宣言のなかで国政に対し個々の具体的に主張される場合にも、その内容は歴史的社会的に条件づけられることも認めざるをえないであらう。⁽³⁾すなわち、ごくおおざっぱにいえば、初期の人権宣言で主張された人権は、とりわけ国民の国家からの諸自由の保障にその主眼がおかれたため一般には自由権と呼ばれる性格のそれであったが、今世紀にはいり、よりひろく国民生活そのものの保障が国家的責務として要請されるにいたるや、それに対応するような諸権利が社会権の名でこれまた人権の觀念に含められるようになり、そこに人権觀念自体の内容的進化を云々しうるのである。⁽⁴⁾もっとも、人権がそもそも国民の対国家的権利であるかぎり、その自

由権的内容の重要性は現在でも変りはないし、また、そのような権利としての人権の保障は——いずれにもせよ——国民の国政への参加なしにはその実効を期しえないといった意味では、そのための諸権利——参政権も人権の内容として当初より、またたえず必須のものと考えられざるをえないことはいうまでもあるまい。

しかしながら、そのような人権の内容的進化、さらにはその保障方法の制度化にもかかわらず、今世紀もなかば以降の現代国家においては、あらためて人権保障の必要が痛感されるようなより今日的な問題状況があらわれ、しかもそれが深刻化しつつあるといわなければならないのであって、したがって又、それに応じて、従前の人権の内容を確認しなおすだけでなく、人権の歴史的カタログともいうべき憲法典中の人権宣言にはまだ明文化されていないような内容のそれで、なおかつ、今日あえて主張せざるをえないようなものを、あたらしいより現代的な人権として形成する作業が欠かせないことになる。しかも、現にそのような作業はわが国でもすでに始められているわけなのであるが、その場合、人権保障にとって問題な現代的状況として指摘されるのは、現代国家に共通した行政権力のいちじるしい肥大化であり、またそれが国際政治における力による対立緊張の激化によって影響される面がすくなくない点、さらに、それらは科学技術のめざましい進歩発展と無関係ではないばかりか、科学技術そのものが——よかれあしかれ——人間生活全般を支配しかねないような状況にたちいたっていることなどである。しかも、このような問題状況に対処するためには、古典的人権ともいうべき既製の自由権を活用する余地もなお十分ありうるにしても、それが国家に個人的自由の不可侵を消極的に義務づけるにすぎないものであるかぎり、その効用には限度があろうし、また、人権保障を積極的に義務づける社会権の場合でも、それが主として国民の経済生活のミニマムの保障を要求する権利にとどまるとするならば、これもそのままでは問題の解決にとって有効たりえないであろう。さらに、人権保障の手段として不可欠の参政権についても、それが代議制的諸権利だけで今日のような複雑かつ困難な政治状況に対応して人権保障の実をあげるよう期待することはむりとおもわれる。そこに、従前

の人権宣言にとつては無名ともいふべき人権の類型的構成がおこなわれざるをえないゆえんが生ずるわけなのであるが、本稿でとくにとりあげる「知る権利」もまさにそのようなあたらしい現代的人権の一つにほかならない。

ただ、それにしても、このようなあたらしい諸権利は、それらがそれぞれに国民個人の国政に対する不可欠の要請として主張されるにいたったという意味においては——すでに定型化されているおおくの人権同様——人権の名に値するものといえようが、それにもかかわらず、それらは旧来の人権と関連をもち、あるいは、それに類似した性格を有しながらも、必ずしもそのいずれかの類型に包せつされにくい側面をもしめており、したがってまた、各々の権利に対応する社会的実態に即したそれらの性格を適確に把握しないままにいたずらにそれを主張するだけでは、その人権としての保障は具体的に期しがたいといわなければならないであろう。⁽⁷⁾ 現に、以下に取扱う「知る権利」についても、それが——少なくともわが国に関するかぎり——主張されはじめてからまだ日も浅いため、⁽⁸⁾ その人権としての性格についてはいちおうの議論はみられるものの、異論の余地のないほどの定説は成立していないようである。それゆえ、本稿においては、問題の権利の性格論を概観検討しながら、あわせて私見の紹介をもころみてみたいと考える。

- (1) 宮沢俊義『憲法Ⅱ』（新版）七七頁。
- (2) 宮沢・前掲書、七八頁。その詳細は政治思想史にゆずる。
- (3) 同・前掲書、九八頁。小林直樹「基本権への原理的視角」、『日本国憲法体系』第七巻所収、同一——一四頁。
- (4) 宮沢・前掲書、八二—八七頁。
- (5) そのままとまっためぼしいものとしては、小林直樹『現代基本権の展開』、また、自由人権協会編『現代の人権』などがある。

- (6) 小林・前掲書、一七—二六頁。
- (7) 同・前掲書、六一—六四頁。

(8) ちなみに、わが国の現行憲法の人権宣言の部分(第三章)にはこの権利を保障する明文の規定はない。また、他国の著名な憲法典の場合でも、それを直接に規定したものはまだみあたらないようである。「西ドイツ基本法五条は *Recht……sich……zu unterrichten* を保障するが、それがイコール知る権利といえるか、問題の余地がある。」それよりもむしろ、連邦憲法にこの権利の保障規定をもたない米国では、国民の知る権利 (*Right to know*) が憲法制定の当初からその存在が指摘されていたが、とりわけ今世紀後半以降、それが公開政治を推進する運動のスローガンとして主張されるようになった。「戸部信喜「民主国家における知る権利と国家機密」、同『現代人権論』所収、三九六―四〇〇頁。」そして、おそらくそれに触発されたのであらう、わが国においてもやがて、この権利の必要性が認識され、それが世論化して今日にいたったのである。ただし、その権利の具体化は——そのための保障立法をすでにもつアメリカの場合とは異なり——目下の検討課題とされつつあるにとどまるといった現状にある。

一 「知る権利」の社会的政治的うらづけ

ところで、はじめにも留意したように、人権の内容が歴史的社会的に条件づけられるとするならば、本稿で問題とする「知る権利」についても、それが今日あたらしい人権として主張されざるをえない歴史的社会的状況をいささかなりとも詳細に考察しておくことは、この権利の法的性格を議論するにあたつて欠かせない前提とならう。したがって、この点に関して種々の要因があげられることになるが、わたくしなりにまとめてみればつぎのように説明できるのであらう。

(1) すなわち、まず、この権利の内容ともいうべき「知る」という人間の精神活動をより一般的に考える場合、それは純粹に個人的なものとみれないこともなからうが、概してそれは人間相互の社会関係をぬきにしては語れないといつても過言ではなからう。なぜならば、それは人間が生活していくうえで欠かせない種々様々の情報や知識を他から手に入れる活動といえようが、いずれにもせよ、そのような情報は人間相互の社会的コミュニケーションときりはなしてはほとんど考えられないからである。いなむしろ、人間相互間の情報の収集、処理および伝達の

過程こそがとりもなおさずそのコミュニケーションであることとらえることができるのであり、さらにいえば、そのようなコミュニケーションなしには人間の社会関係そのものになりたないとするいえようからなのである。いいかえると、「知る」ということは、社会的には、そのものが情報の受け手としてそれをうけとる行為なのであるが、それに先だつものとして情報の送り手があり、またその「知らせる」という伝達活動があつてはじめてそれがなりたつものであるということなのである。逆に、情報の送り手にとっては、受け手がいなければ、その伝達活動は無意味なものにすぎないことになる。

このように、個々の人間の「知る」という行為は、他の人々の「知らせる」という行為とむすびついた社会的性格のものであることはほとんど自明の事実ともいえようが、それにとりもなう情報の社会的流通の実さいはそう単純なものではない。すなわち、社会的コミュニケーションの理論によれば、そのような情報の社会的流通経路は人対人的なパーソナルなものから文書、さらには印刷、電波のようなメディアを媒介とするそれにいたるまで媒体的には種々のものがみられるし、また、組織され制度化されたいわば公的な経路がある一方、そのようなかたちをとらない私的なそれもあり、さらにまた、それらとも関連して、情報の流通経路には、その送り手と受け手のあいだの情報の流れが相互交流的なものと、そうでない一方的なそれといった方向的な差異のあることも指摘される。のみならず、これらの多様な類型の情報回路の組合せによつて社会全体のコミュニケーションのパターンが形成されることになるのであるが、そのような意味での社会的コミュニケーションのネットワークは当該社会の性格と密接な関係にたつという。すなわち、社会それ自体については、その構成員の地位ないし役割の相互的依存関係の見地から社会体制ないし社会システムといったものを考えることができようが、そのような社会のシステムはそこでのコミュニケーションのネットワークに対応するという事実注目せざるさえないのである。それは、前者はその構成員の地位の上下にもとづく階層的な関係と同位の構成員間の分業的な関係とに大別できるが、それに応じて、後者

もそれぞれ、上意下達的な垂直的ルートと相互補足的な水平的ルートの性質をしめすといえるからなのである。したがって、当該社会の構造がより階層的かより分業的かによって、そこでのコミュニケーションのルートも右のいずれかの性格をよりよくおびることになる。また、このようなコミュニケーションのルートの性格もさることながら、社会的には、場所によりそのネットワークの粗密に格差がみられるということもみのがせない。すなわち、社会の階統関係にあってはその頂点に、また分業関係においてもその中心的な位置には、他の箇所にもましてよりおおくの情報が流入し、ないしは流出しうるようそのネットワークも集中せざるをえないのに対して、その底辺あるいは周辺部では必ずしもそうとはいえないという事実なのである。ちなみに、それらの情報集散の核ともいうべき中心部というのは——具体的には——社会組織の権力エリート（政府）あるいは情報活動を職能とする集団（報道機関）にはかならない。ところで、以上のような社会的コミュニケーションないし情報流通の組織化がもたらすところのものがすことのできない帰結は、つぎのような事実である。すなわち、右にいわたるコミュニケーションの社会的中核が単一の場合、そのネットワーク内を流れるコミュニケーションの性質が定型化され、内容の豊かさを失いやすいことである。⁽³⁾それは、そこに位置する情報集散の主体がみずからの利益にまでコミュニケーションの流れを操作しようとつとめるからなのであり、したがって、そのネットワークも硬化しかねないからである。しかも、そのような一方向的なコミュニケーションに対抗しうるような情報の流れは生じにくく、またそのよう働くあらたな情報主体の形成をみないかぎり、そのネットワークの柔軟性やそこを流れる情報の多様性は期待しえないといわなければならないのである。

(2) ところで、以上に知ったような情報主体間の社会体制ないし組織上の地位のちがい、あるいは情報処理能力や技術の差にもとづく情報の送り手と受け手その分化、そのゆえにもたらされた社会的コミュニケーションの方向の一方固定化といった事実は、情報化社会の時代といわれる今日そのおよぼす影響にはことさらのものとあると

おもわれる。ちなみに、情報化社会とは、工業化社会の発展にともない、工業にかわり、サービス業をもふくむ広義の情報産業が経済の主導権をにぎるようになるつぎの段階の社会といわれるものなのであるが、このような社会においては、情報の量的増大、質的高度化、また、情報の収集や伝達はもちろん、その処理能力そのものの科学技術的發展（いわゆるコンピュータリゼーション）がいちじるしいため、情報の有無ないしはその所有の多寡、さらにはその処理ないし利用能力における格差が経済生活のみならず、社会生活一般をいとなんでいくさい決定的な働きをいとなむようになる。いうなれば、個人にせよ、集団や組織にせよ、必要かつ十分な情報なしにはみずからの行動のための適正な意思決定をおこなうことが不可能となるからである。⁽⁵⁾まさに、「知識は力なり」の時代の再来でもある。しかも、より問題なのは、情報の社会的価値が増大するにもかかわらず、否むしろそのゆえに、情報主体としては、情報の収集にさいしてはよりおおくのそれを受けとろうとする反面、その伝達にあたってはそれをそのままに流すことなく、みずからの利益にまで選別加工して伝達するようつとめるわけなのであって、さきにみた流通情報の内容的定型化といった傾向が尤進しかねないことである。すなわち、情報主体による情報伝達のこのような傾向は、とりわけ、経済企業のみずから生産した商品を販売するさいにおこなう広告いわゆるCMによって象徴されよう。⁽⁶⁾それは、広告が営利目的とむすびつく以上、企業はそれによりみずからにプラスとなる情報の提供はしても、マイナスになるそれをあたえて流すようなことは期待できないからである。しかも、そのことは逆に企業の相手方となる消費者一般にとっては、情報による便宜だけでなく、その不足ないしアンバランスから来る不利益をもしいられかねないことになる。のみならず、同様の理は、一般の企業による商品情報の提供の場合にかぎらず、情報化社会において職能的技術的にとりわけすぐれた情報収集伝達能力を専有するようになったマス・メディアのような既成の情報企業による情報伝達についても——多かれ少なかれ——あてはまるといわなければならない。しかも、それら企業をもふくめた産業経済全体にわたる集中独占化は問題の傾向の深刻化と無関係ではありえないで

あろう。その結果、総じて情報化社会においては、情報量の増大にもかかわらず、そこで収集伝達される情報は巨大化した企業組織の支配コントロールするところとなるのに対して、消費者たる一般大衆はその意のままにそれを受けとることをよぎなくされ、彼らの生活にとってしんに必要な情報には必ずしも接しえないといった疎外された状況におかれることになるのである。⁽⁷⁾ちなみに、情報化の進行するこのような社会環境のもとでは、彼らはもはや情報主体となる能力を喪失し、いわば情報奴隷になりさがらるおそれがおおきいとさえ極言できよう。⁽⁸⁾

(3) しかしながら、情報化社会の右のような問題性はその政治との関係をあわせ考えるときさらに複雑かつ困難なものとなる。すなわち、まず、政治と情報ないしコミュニケーションとのむすびつきは、社会の情報化といったより今日的な状況をぬきにしても十分政治理論による検討の対象たりうるものであった。なぜならば、政治は最終的には力による強制と無関係ではありえないとしても、むしろよりおおくは治者被治者間のコミュニケーションに依存せざるをえないし、また、人間の政治的行動はいずれにもせよ情報によってみちびかれざるをえないからなのである。したがって、そのような意味において、そのための社会組織である政府は、被治者である大衆をコミュニケーションをつうじてコントロールしようとするだけでなく、そのコミュニケーションそのものをコントロールしようとすることになる。⁽⁹⁾そこに政府という主体による情報活動の固有の意味がみいだされるといえよう。しかも、政府による情報活動は、それがもつ全体社会での支配的地位およびそのとりわけすぐれた情報収集伝達機構のゆえに、前述したような情報の社会的な流れの一方性、定型性といった傾向を顕著にせざるをえないのである。そのことは政府による情報の収集および伝達活動のそれぞれについてのより具体的な事実によってうらづけられるのである。

すなわち、まず、政府の情報収集活動についていえば、政府は他の諸組織にもましてそのためのすぐれた専門的

能力をもちあわせているばかりでなく、それを利用しておこなう社会的情報の収集は政府が代表するところの国家的社会的責務によって正当化されており、しかも、いうところの国家的社会的責務も従来のような国防・公安維持のそれにとどまらず、現代福祉国家観にもとづき国民生活全般にわたる配慮にまでおよぶことになれば、政府の情報収集活動がいわゆる行政調査の名目で広範かつ徹底的におこなわれるようになるが、そのこと自体は別におどろくにあたらないし、また、今日の情報化社会においては、それが高度化した情報技術とむすびつくとなればなおさらといえよう。⁽¹⁰⁾ ただ、その場合、問題は、それが民衆個々人のプライバシーに必要以上にたちいり、また、その成果がもつばら彼らの支配のために利用さらには悪用されかねないことなのであるが、その点はむしろ場所をあらためて論じられてしかるべきであらう。⁽¹¹⁾

それよりも政府の情報活動として問題なのは、その収集活動の結果蓄積された諸情報にもとづく政府の政策決定やその執行にもなっておこなわれる情報の伝達ないしは提供であらう。なぜならば、ここではまさに、さきに見たような情報の社会的流通過程での情報主体による収集情報の選別加工といったその処理作業がおこなわれざるをえないからなのである。しかもまた、そのさい決定される当該組織の意思は行政的に執行しなければならぬものであるだけに、政府としては、それに関連する情報の伝達提供については、当然それを管理せざるをえない立場にたつことになるからである。⁽¹²⁾ その結果、政府による政策決定や執行それ自体も情報として社会的に伝達されることはいうまでもないが、それにもなつて多かれ少なかれそれらを弁明支持するようなもろの情報もまた流される例であり、それらのおおくは俗に政府の広報活動とよばれるものである。それには行政処分への理由付記をはじめとして政府や自治体の各種の広報ないしPR、さらには白書類のようなものまでふくめることができる。しかも、これら政府による情報の伝達提供はいずれも行政情報としてそこには一定の役割をよみとらざるをえず、したがってまた、それらの情報が内容的に限定をうける必然性をみとめないわけにはいかなないのである。いうならば、

それらは——おしなべて——政府の決定作成や執行をスムーズに促進するためにおこなわれるものである以上、逆にそれを妨げかねないようなものがそこから排除されるようになって、ことさらにおどろくにはあたらないのである。⁽¹³⁾ しかもまた、政府の場合、国家公益を理由にその秘密保持が正当化される情報さえあることも周知のとおりである。しかしながら、それらはやむをえないとしても、政府によって伝達される情報に右のような傾向があらかみられるということは、さきに言及した企業のPRにおける同種の傾向にもまして問題視せざるをえないのであって、このことはわが国でつとに論議的⁽¹⁴⁾とされて来た教科書検定問題と本質的には異ならないといえよう。すなわち、本来社会的に流通すべき情報を政府の行政的判断で——量的さらには質的に——カットしてそれをコミュニケーションのルートからはずすといったその手法は、ほかでもない、古来おこなわれて来た表現物の検閲制度と五十歩百歩だからである。したがって、情報化社会の今日、それでなくとも、一般大衆は経済ないし社会生活上情報的に劣位の状態におかれつつあるのに、社会的情報の収集蓄積量の点で絶対的優位にたつ政府によってその提供する情報がこのように管理されるとするならば、彼らのこうむる政治的不利益は想像以上のものがあるといわなければならないであろう。

(4) 右に知ったように、今日の情報化社会におけるコミュニケーションないし情報の流通は必ずしも自由交換的なものとはいえないし、また、とりわけ政治的コミュニケーションの場合、それが本来社会的対立の統一をめざしたものであるだけに、同様の傾向をより顕著にせざるをえないわけなのであるが、しかし、それにもかかわらず、人間個人の価値の自覚ないしはその自己主張も未曾有にたかまりつつあるおりから、企業にせよ政府にせよ、それが組織として社会的に存続発展を期するためには、その活動の相手方である民衆の利益を等閑視した一方的なコミュニケーションを将来にわたってつづけうるものではなからう。もちろん、これら組織もそのゆえによりおおくの社会的情報を収集すべくつとめるわけなのであるが、それらの情報を自己の利益に偏して利用し活動しようとする

するかぎり、それによって不利益をこうむる大衆の不満はうっ積せざるをえないであらうし、したがってまた、彼らは彼らに対する組織活動を是認するにせよ否認するにせよ、それを納得させるにたる十分な情報の提供をもとめるようになるのは必至といえよう。ましてや、民主政治の思想が定着した今日の社会では、被治者大衆は同時に治者でもあり、彼らの合意によってのみ政治的支配が正当化されるといった体制がとられる以上、政府対民衆間のコミュニケーションは、たてまえとしては、前者から後者に対するものよりも、後者から前者に対するそれが重視されざるをえない。しかるに、代表民主制のもとでは、大衆の民意は選挙および議会という経路をつうじて政府の決定や行動に間接的に反映される方式によるため、民衆から政府へのコミュニケーションはどうしても不十分なものとならざるをえない。そこで、それを補うべく多様な制度外ルートによる民意の政府への伝達方法を講ぜざるをえないことになるが、それはいわゆる民衆による直接的政治参加の要求ないし運動のかたちをとる以外にないこと周知のとおりである。⁽¹⁵⁾ しかも、そこに表現される民意をも配慮しながら、政府が政策決定や行動をおこなうようにすれば、問題はいちおう解決するはずである。ところが、それにもかかわらず、政府はそのような民意を情報としてとり入れることにやぶさかではないとしても、それを処理し、それにもとづき決定や行動にうつる段階では、けっきょくのところ、多数決原理を機械的に適用して、それをおこなわざるをえないし、また、それに関連する情報の提供にさいしても、その実施に有利なそれに偏してこそすれ、逆に不利なそれには極力ふれないといったかの性向から依然として脱却しきれないのが現状といえよう。とはいえ、政府の政策に同意しかねる民衆の側としては、まさに政府が提供することをしる情報こそが彼らにとって価値あるものであるとするならば、そのような情報の提供ないし公開をあえて政府に要求するようになるのは当然であらうし、また、その結果えられた情報にもとづいて政府の政策を批判することによってはじめてあらたなより強力な民意を形成し、それを政府に伝達し、その政策化をうながすこともできようというおもしろいものである。

すなわち、民主政治の見地から政府民衆間のコミュニケーションのありかたを考えるならば、政治の現実においては——ともすれば——おちいりがちな前者から後者への一方通行的な情報の流れを後者の側からの右のような行動によって制御修正することがその不可欠の課題とされなければならぬわけなのであって、そのことは行政広報ないしPR論のすでに示唆するところでもあった。すなわち、行政におけるPRとは、行政活動の必要性や能率性につき、公衆にインフォメーションを提供することであるが、それは一方的な広告宣伝とは異なり、当該活動に利害関係をもつ彼らの利益にしんに即した満足のいくものでなければならぬ。したがってまた、そのためには、それと並行して、公衆からのインテリジェンスの吸集が欠かせないことになる。そのようにしてはじめて、PRはその効果を期待しうるからなのである。つまり、そこでは、行政広報はそれ自体が独立したのではなく、それが同時に公衆からの広聴をとまなうこと⁽¹⁶⁾によって、ともども民主政治の理念の実現につかえるよう要請されているといわなければならないのである。ちなみに、このような行政PR論は、政府の行政権力の肥大化をとまなう今日の積極国家におけるその情報活動の民主化、合理化をそのねらいとして登場したものであるが、それはまた、より最近の高度の情報化が政府の情報活動にもたらしつつある前述のような問題性をおもうとき、それなりに傾聴に値するものというべきであろう。もっとも、行政広報論それ自体は——どちらかといえば——行政の立場からその情報活動のありかたを論じたものといえようし、また、それによって政府の情報提供活動に多少なりとも改善の効果を期待しえようが、問題は、そこで考えられている民衆からの広聴が政府の広報にどのようなとり入れられるかということであろうし、またそれ以上に、後者のありかたによって前者がすくなからずその影響をうけかねないといった点であろう。そのような意味において、民衆の立場からは、なによりもまず政府のおこなう国政に関する情報の提供がまんべんなく公正におこなわれることが先決といえようし、したがってまた、彼らとしては、政府が多かれ少なかれその提供を肯んじない情報をこそあえて政府に提供させるようもとめざるをえないことになる。いず

れにもせよ、情報なければ参加なしといえるからである。⁽¹⁸⁾

- (1) この点に関しては、「知る権利」の法的構造(ヘシンボジウム)、法律時報・昭和四十七年六月号、三六一三九頁、小林・前掲書、一四八一―一六一頁、奥平康弘『知る権利』第二章「知る権利の成立基盤」などを参照。しかも、そこでほぼ共通して指摘されるのは、それらがすでに本文中にふれた人権一般にとつての問題状況と重なりあうのは当然であろうが、技術的進歩にたすけられた経済社会の情報化、また、そのような社会をも含む現代国家自体の行政的機能ないし権力の強大化である。ただ、それにしても、これら両者は複雑にからみあっているので、そこから「知る権利」の主張を基礎づけるべき要因を抽出する作業はしかく簡単ではない。
- (2) 竹内郁郎『社会的コミュニケーションの構造』、『現代の社会とコミュニケーション・1(基礎理論)』第4章、同一一五―一三六頁によった。
- (3) 同・前掲書、一三二頁。
- (4) 伊藤善市『国民経済とコミュニケーション』、『現代の社会とコミュニケーション・5(情報と生活)』第1章、同四頁。
- (5) 同・前掲書、五―七頁。
- (6) 川上宏『広告とマーケティング』、『現代の社会とコミュニケーション・5』第2章、参照。
- (7) 高木教典『情報産業の発展』、『現代の社会とコミュニケーション・2(情報社会)』第5章、同一五二―一五三頁。
- (8) 小林・前掲書、一四九頁。
- (9) 井出嘉憲『現代民主制とコミュニケーション』、『現代の社会とコミュニケーション・4(情報と政治)』第2章、同一〇―二二頁。
- (10) 井出・前掲書、四一―四三頁。
- (11) 同・前掲書、四三―四四頁、また、小林・前掲書、一五五―一六一頁、一七九―一八七頁参照。そこでも指摘されているように、政府の情報収集活動はたんに個々人のプライバシーの侵害にとどまるわけではなく、彼らの思想の統制や弾圧にすらつながる面をもつ一方、情報化時代の国家においては、政府により集積されたばう大な情報そのものがその支配の手段として不当にとり扱われるおそれが生ずるからなのである。しかも、情報化社会における個人のプライバシーの保護はそれ自体今日のひとつの大きな政治問題化しつつあること周知のとおりである。
- (12) この点については、さしあたり、加藤富子『情報管理』、『行政学講座・4(行政と組織)』第七章、参照。

- (13) 井出・前掲書、三九頁。
- (14) 同・前掲書、四三頁。
- (15) 同・前掲書、二二—三七頁、参照。
- (16) 井出『行政広報論』一六—二〇頁、二六—三〇頁。
- (17) 同・前掲書、二〇—二六頁。
- (18) 行政広報さらには行政情報のありかたにつき示唆に富む問題提起をおこなっているものとして、松下圭一「市民・情報・行政」、日本行政学会編『行政と情報』所収、同一—三〇頁、参照。

二 「知る権利」の人権論的構成

以上、本稿でとり扱う「知る権利」と関連するとおもわれる情報の社会的流通ないしはコミュニケーションの実態一般、また、それがとくに政治とむすびつくときどのような問題を提供するかを概観した。しかも、そのなかには「知る権利」の主張をうらづけるに十分な客観的な事実が、あきらかに存在することをも知りえたはずである。すなわち、約言すれば、社会生活上、人間個々人にとって知識や情報の価値がいやますなかで、それにもかかわらず、その社会的職能のゆえにそれらを独占する集団ないしは組織があらわれ、しかも、みずからの利益にまでその専有する情報の伝達流通を左右するようになること、それに対して、一般大衆は、それらの専門的職能組織が恣意的に提供する情報をもっぱらうけとるようしいられる立場におちいらざるをえないこと、のみならず、そのような情報生活をもふくめて民衆の社会生活全般を配慮すべき国家や政府自体が、それら組織中最大級のものとして、民衆の情報生活上君臨しかねない実力を保有し、あるいはそれを行使しつつあるといった今日の状況がそれである。もしそうだとするならば、そのような政府の情報権力のもとに彼らの生活をよぎなくされる民衆としては、その独断専行に対抗すべく、その適正な行使を促すよう要求する権利を個々人の人権として構成し、主張することができ

なければならぬであらう。しかも、そのような人権は、今日における国家の社会的地位ないし役割からいって、ひろく社会的情報の自由な流通を配慮するよう政府に義務づけるものであつてもしかるべきである。したがって、それを包括的に情報権と総称することもできようが、⁽¹⁾それにしても、さきにみたように、一口に情報の社会的流通といつても、その実さいはしかく単純ではないわけであつて、したがつてまた、それに対する国家のかかわりあい、さらには介入や干渉もさまざまな角度からおこなわれうるので、人権としての情報権もより細分化して構成する必要がある。それは、それが抽象的な觀念にとどまるかぎり、その人権としての効力もその具体化を期待しえないからなのである。

もしそうだとするならば、情報の社会的流通はそれを媒介する個人その他の主体からなり、彼らは情報の受け手としてそれを収集し受領する一方、それをそのまま、あるいは選択加工——処理したうえで、さらにそれを送り手として他に伝達ないしは提供するという行為の連続としてとらえることができようし、したがつてまた、国家のそれへのかかわりあいや介入もそれらの諸点におよぶ以上、右の情報権もそれに応じて区分しながら構成されてしかるべきであらう。したがつて、それは——さらに——情報の収集ないし受領権とその伝達ないし提供権とにわけることができるであらう。⁽²⁾やさしくいえば、前者は「知る権利」、後者は「知らせる権利」なのである。

(1) ところで、このように「知る権利」と「知らせる権利」の両者からなりたつ情報権のうち、「知らせる権利」、情報伝達権についていえば、それは内容的にはすでに周知の表現の自由の規定（現行憲法二二条一項）によつて人権として保障されているとみることができようから、これをあたらしい人権としてあらためてその保障を云々する必要はないともいえるが、必ずしもそうではない。なぜならば、表現の自由は今日でもその十分な保障のもとにあるとは依然としていえないからであり、しかも、そうであれば、自由な情報伝達によつてはじめてその保障を期待しえよう情報の收受権つまり「知る権利」もまたすくなくらず影響をうけざるをえないであらうからであ

る。すなわち、そもそも表現の自由が当初から主要な人権のひとつとして主張されたゆえんは、すくなくとも昔日は公然とおこなわれた個人による情報伝達に対する検閲の形式での行政的弾圧は——当時としても——情報の社会的流通にとってのおおきな障害であつたからであり、したがって、それをとり除く手段として憲法の検閲禁止規定（二二条二項）がもうけられるにいたつたわけなのであるが、社会的コミュニケーションにとっての問題点は今日ではいささか異つたかたちをとるようになってゐることは前述したところによつてもあきらかであろう。つまり、情報主体間の情報収集能力の社会的格差のゆえに生じた情報伝達の一方性定型性がそれである。より具体的にいへば、新聞、放送などいわゆるマス・メディア企業の巨大化にともなうそれらによる情報収集伝達市場の独占化がもたらした一般大衆の個人としての情報の自由の喪失の問題である。⁽⁴⁾しかも、その解決は表現の自由の保障のより今日的な課題として別にとりあげられざるをえないのであるが、それはひろく大衆的情報伝達手段（街頭演説、ビラ、デモなど）のみなおしにつながっていく一方、独占化されたマス・メディアそのものに対する個人の利用参加の要求となつて発展しつつあるわけであり、それは、マス・メディアから疎外され情報伝達手段をもたない一般人がみずからの意見を表明したり、応答さらには反論のため発言する場をそこにもとめる権利——マス・メディアへのアクセス権の名のもとに覬念されるようになってゐるが、このような権利は既成の表現の自由からみちびきだせるにしても、やはりあたらしい今日的な人権ということができよう。とはいへ、このいわゆるアクセス権は、内容的には、私人の情報伝達権相互間の情報伝達手段の利用をめぐるアンバランスの調整をねらうものとして、その保障にさいしては、間接的とはいへ、国家の介入にまたざるをえないとするならば、そこにはとりわけマス・メディアの情報伝達権つまり報道の自由の規制といった困難な問題が生じかねないのであるが、ここではそれにたち入る余裕はない。⁽⁵⁾しかし、いずれにもせよ、個々人の表現の自由ないしは情報伝達権の保障に対する右のような伝統的、さらには今日的な配慮なくしては、情報の自由な流通をもとめる民衆の情報権の実現はのぞみえない

いといわざるをえないし、したがってまた、そのような情報の收受権、「知る権利」の十分な保障もまた期待しえないことに留意しておかなければなるまい。

(2) ところで、右のような情報伝達権に対応するはずの情報の収集ないし受領権、「知る権利」の保障自体はいかにして可能か。その場合、情報の收受権を伝達される情報そのままにうけとるだけの権利と考えれば、その保障は情報伝達権のその結果でしかならうが、情報主体たる個々人は情報のたんなる受け手としてあまんずることなく、積極的にそれをもとめようとするのが通例である。したがって、そのような意味での情報の収集権の保障がとりわけ問題となるが、その点については、すでにマス・メディアに関しては取材の自由とかたちでそれが論じられていること周知のとおりである。しかも、その場合、取材の自由は報道の自由の不可欠の前提と説かれる一方、報道の自由そのものは一般大衆の「知る権利」に奉仕するものとしてことさらに正当化されるわけなのであるが、マス・メディアによる情報伝達には前述のような問題がある以上、その取材の自由の保障イコール情報収集権の保障としてすませるわけにはいかないであろう。⁽⁸⁾すなわち、大衆ひとりびとりの情報収集権の保障こそがとりわけ問題とならざるをえないのである。しかも、それを妨げる要因はということになると、それはマス・メディアの情報伝達のありかたにとどまらず、そのことをも含めてより大きな障害として——すでに指摘したとおり——政府による情報活動さらには情報政策があると考えざるをえないのである。したがって、もしそうだとするならば、民衆個々人の情報収集権はとりわけこのような現代国家の情報権力に対してこそ保障されなければならないということにならうし、また、そのような意味での民衆の「知る権利」がまさに今日的な人権のひとつとしてあらたに構成されなければならないのである。

しかしながら、右のように、民衆の対国家的情報収集権を本稿でとり扱う「知る権利」の核心と考えるべきとしても、はたしてそれはまったくあたらしい人権といえるであろうか。なぜならば、今日の情報化社会における政府

の情報権力の肥大化といった問題をぬぎにしても、さきにもふれたとおり、民衆の政府に対する情報収集権は——政治理論的には——民主政治の思想によって十分根拠づけられるからである。すなわち、民衆は被治者であると同時に治者でもあるとするならば、彼らには彼らの意見を政府の政策決定に反映させよう政治参加の権利つまり参政権が欠かせないことになるが、そのためにはまた、彼らとしては国政に関する情報をひろく徴することができなければならないわけであつて、そのこと自体もまた参政権のコロラリーの権利として構成しえないはずはなからうからである。ちなみに、古典的な人権宣言として著名な一七八九年のフランスのそれはすでに「社会は、その行政のすべての公の職員に報告を求める権利を有する」との規定(同一五条)をもうけていたが、そうでなくとも、近代憲法典は代議制的統治組織との関連において治者たる民衆の情報収集権の実現に役だちうるような諸制度を具体的にさだめていることをここでは想起すべきであらう。すなわち、国民代表議会の議事の公開、さらには裁判の公開、また、議会対政府の関係では、前者の後者に対する弁明要求権、また後者の前者に対する答弁や報告の義務等々である。なお、議会がもついわゆる国政調査権も、政府に対する関係では同様の働きを期待されているはずである。さらにまた、そのような政府の行政報告が国民一般に義務づけられている場合もないではない。⁽⁹⁾しかし、それにもかかわらず、前述したように、代議制のもとの政府の民衆に対する情報伝達活動は——多かれ少なかれ——政権ないし政局の安定を志向するといった性格をおびかねないことを忘れてはならないし、また、それをうからたすける機密保全の名における国益の法理があることも問題とされなければならない。⁽¹⁰⁾もしそうだとするならば、社会さらには国家そのものの情報化がすすみつつある現在、このような代議制下の行政報告制度にまかせるだけでは、民衆は彼らにとって必要不可欠な国政の情報を確実に入手しうる保障を十分には有しないと考えざるをえないであらう。したがって、民主政治のこのような現状は、民衆個々人が政府に対して直接にその情報をもとめる権利をあらためて確認するようわれわれにせまるわけなのであつて、彼らの情報収集権が今日ことさらに「知る権利」とし

で構成、主張されざるをえないゆえんもまたそこにあるといわなければならないのである。

しかしながらまた、このような政府に対する情報の提供を要求する民衆の情報収集権のあたらしきはその保障方法のむずかしさにもある。すなわち、人権としての情報権の保障を考える場合、そのうち「知らせる権利」である情報伝達権については、伝統的な表現の自由の保障方法を用いうるわけであり、政府による検閲その他類似の規制を司法裁判で差し止め、ないしは法的に排除することによっていちおうそれを期しうるといえようし、また、「知る権利」、情報収集権についても、その不当な規制に対しては同様な方法をもってすることができよう。とはいえ情報収集権でも、国家に積極的に情報の提供をもとめようとする場合はそう簡単にはいかない。すなわち、それが――選挙権などのように――立法により制度化されていないかぎり、その保障を裁判的手段にもとめることはできにくいからである。とすれば、その種の立法がほとんどないにひとしいわが国の現状のもとでは、参政権のひとつとして認められている請願権によって、政府情報を提供しよう個別的にもとめるか、あるいは、情報の提供ないし公開を一般的に政府に義務づける立法の制定を要望する以外に情報の提供を要求するわたちの情報収集権の保障は考えられないであろう。今日のわが国において情報公開立法制定の要求が民衆の組織活動のかたちをとりながらつよめられつつあるのもそのゆえである。もっとも、その種の情報公開立法の内容や、さいわいにしてそれがかとられた場合でも、その司法的運用にはそれなりのむずかしさがともなうことも予想されるが、それはまた残されたさきの問題である。

(1) 小林直樹『憲法講義・上』（新版）四二二頁。

(2) この点に関しては、石村善治「国民の知る権利」、奥平・杉原編『憲法学・2』第1篇4、同五一―五三頁、また、佐藤幸治「表現の自由」、芦部編『憲法Ⅱ』第4編第1章、同四六九―四七四頁、参照。そこではよりこまかい区分もところみられているが、本稿では――さしあたり――情報の収集受領権と伝達権とに大別して論じておこう。ただ、わたしの場合、情報の収集と受領は前者は積極的、後者は消極的といったちがいはあっても、両者を同質のものとみる。

(3) もっとも、そうかといって、表現の自由の憲法的規定を——ただちに——情報の自由な流通を保障したものとするみかた(たとえば、佐藤・前掲書、四六九頁)には多少問題がある。

(4) 小林『現代基本権の展開』一〇五—一〇八頁。

(5) 小林『憲法講義・上』四二九頁。ただ、アクセス権ということばは多義的に用いられるものであり、本稿で論じようとしている「知る権利」も広い意味でのアクセス権に含めて考えられないこともない。しかし、「知る権利」は——後述のように、どちらかといえば——政府の情報へのアクセス、その提供をもとめる権利であるのに対して、マス・メディアへのアクセス権は、メディアへのアクセスをつうじて、みずから情報を伝達する権利つまり「知らせる権利」であるといった点に両者のちがいがあるといえる。堀部政男『アクセス権とは何か』六二—七八頁。

(6) 小林・前掲書、四二九—四三〇頁。情報メディアの利用の平等といった意味での公正さはまずもってそれをマス・メディアの自制にもとめるべきとしても、それには限度があり、さりとて、その点に対する国家の行政的配慮のゆきすぎはかえって問題の解決をこじらせるにすぎないからなのである。なお、このような問題をも含むアクセス権全般については、堀部・前掲書、さらには、同『アクセス権』、参照。

(7) 最高裁決定・昭和四四年一月二六日、最高裁判事判例集二三卷一一号一四九〇頁もいおうこのことをみとめる。

(8) 内川芳美「新聞の自由の歴史」、千葉雄次郎編『新聞』第一話、同三八頁。

(9) 石村・前掲書、五八—六〇頁。

(10) とりわけ国会の国政調査権に関しては、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律(五条)によって具体的にそれが正当化されている。

(11) もっとも、地方自治法上の住民の監査請求権や、行政不服審査法上の審査請求人による審査行政庁に対する書類等の閲覧請求権などは、多少なりともこの種の立法的効果をもちうるであろう。石村・前掲書、六〇、六一頁。

(12) 奥平康弘「日本における情報公開の立法上の視点」、ジュリスト七〇七号(一九八〇年一月一日号)、参照。
なお、この点については、すでに情報公開立法(The Freedom of Information Act, 1967)をもアメリカにおおくを学ぶべきであろうし、関係文献もすくなくないが、ここではそれらにふれる余地がない。

(未完)

(すだ・りゅうすけー本学教授)